



Danske universiteter efter reformbølgen

Fra makro-reformer til intra-organisatorisk forandring

Lind, Jonas Krog; Aagaard, Kaare

Published in:
Styring og evaluering i den offentlige sektor

Publication date:
2017

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Lind, J. K., & Aagaard, K. (2017). Danske universiteter efter reformbølgen: Fra makro-reformer til intra-organisatorisk forandring. I E. M. Ghin, C. H. Grøn, & M. B. Kristiansen (red.), *Styring og evaluering i den offentlige sektor: festskrift til Hanne Foss Hansen* (s. 99-120). Hans Reitzels Forlag.

Danske universiteter efter reformbølgen:

Fra makro-reformer til intra-organisatorisk forandring

*Jonas Krog Lind, Ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet*

*Kaare Aagaard, Seniorforsker, Center for Forskningsanalyse,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet*

1. Indledning

Hvilken slags politik er forskningspolitik? Det spørgsmål var udgangspunktet for en artikel skrevet af Hanne Foss Hansen i 2002 (Hansen 2002). Heri karakteriserede hun dansk forskningspolitik med udgangspunkt i en række centrale dimensioner, der samlet set tegnede et billede af et komplekst policy-område præget af såvel kontinuitet som forandring. I forhold til spørgsmålet om forskningspolitikken forandring over tid udgør artiklen et interessant pejlemærke, da den blev skrevet netop da en længere periode præget af relativ stabilitet var ved at løbe ud. Artiklen udkom således kort efter regeringsskiftet i 2001 og umiddelbart før den store reformbølge, der kom til at præge det følgende årti.

Foss Hansens spørgsmål blev i 2009 genbesøgt af Niels Mejlgaard og Kaare Aagaard med henblik på at opdatere karakteristikken i lyset af den række markante styringsmæssige og strukturelle forandringer, der var blevet gennemført i den mellemliggende periode (Mejlgaard og Aagaard 2009). Et af spørgsmålene, der blev rejst som resultat af dette gen-

besøg var, i hvilket omfang de fundamentale forandringer på makroniveau på daværende tidspunkt var slået igennem internt på universiteterne. I dette kapitel er hensigten ikke at gennemgå hvert punkt fra Hanne Foss Hansens oprindelige artikel, men snarere mere fokuseret at forfølge det afsluttende spørgsmål fra 2009-artiklen: *I hvilket omfang og på hvilken måde er de formelle forskningspolitiske makro-reformer slået igennem på forskellige niveauer internt på universiteterne?* Med dette spørgsmål sættes der ikke blot fokus på centrale organisationsteoretiske og universitetspolitiske spørgsmål, men også på en række tilbagevendende temaer i Foss Hansens analyser af dansk forskningspolitik; herunder ikke mindst spørgsmål om styring og evaluering.

Vi vil i analysen i særlig grad fokusere på konsekvenserne af ledelsesreformen i 2003, fusionerne fra 2007 samt introduktionen af Den Bibliometriske Forskningsindikator i 2010. Som vi vil fremhæve i dette kapitel er det fælles for alle disse tre reformer, at der ikke blot har været lang vej fra formel gennemførsel til implementering, men også at disse reformer har fået meget forskellige lokale betydninger. Endelig er det en generel pointe, at reformernes konsekvenser interagerer med hinanden på forskellig vis, og at de dermed med fordel kan analyseres i sammenhæng.

Artiklens empiriske materiale stammer fra en række tidligere og igangværende forskningsprojekter og kombinerer forskellige former for kvalitative data, herunder interviews og dokument-analyse.⁹

9 En central del af dette bygger på FINNUT projektet 'Effects of changes in leadership and management structures in Nordic higher education' ledet af Romuló Pinheiro fra Universitetet i Agder, hvor 26 semi-strukturerede interviews er gennemført af professor Hanne Foss Hansen og ph.d.-studerende Jonas Krog Lind fra vinteren 2015 til vinteren 2016/2017. Der er på to udvalgte universiteter interviewet akademiske ledere på alle niveauer (N=16) samt menige forskere (N=10) uden ledelsesbeføjelser. Der er tale om henholdsvis et yngre regionalt universitet og et ældre "flagskibs"-universitet. For at sikre anonymiteten angives interviews med koden DK efterfulgt af tilfældigt tilknyttede tal (DK1, DK2, DK...).

Kapitlet forløber som følger: I afsnit 2 skitseres kapitlets teoretiske ramme, mens afsnit 3 opridser de væsentligste generelle makro-forandringer i perioden efter årtusindskiftet. Afsnit 4 udgør analysen og i afsnit 5 diskuteres og konkluderes der på baggrund af denne.

2. Kobling, dekobling eller noget helt tredje? Fra makro-reformer til lokal forandring

Med et fokus på de inter-organisatoriske konsekvenser af en række gennemgribende makro-reformer indskrives dette kapitel sig i en klassisk organisationsteoretisk diskussion om hvordan og i hvilket omfang reformer implementeres internt i organisationer. Denne diskussion har særligt i de senere år fået fornyet liv med en række nye bidrag (se f.eks. Bromley & Powell 2012; Sauder & Espeland 2009). Et centralt spørgsmål i såvel den klassiske som den nye del af denne litteratur er: hvilke former for kobling kan vi observere, når makro-reformer implementeres internt i komplekse organisationer?

De nyere bidrag skriver sig op imod nogle klassiske positioner, der groft sat op karakteriseres ved to yderpunkter. På den ene side finder vi et simpelt funktionelt syn på relationen mellem politik og organisatorisk adfærd, hvor rammer og regler forventes at være tæt koblet til den daglige praksis (Weber 1968 (1921); Bromley & Powell 2012: 486). I det andet yderpunkt har vi en række antagelser om, at komplekse organisationer er karakteriseret ved dekoblinger mellem formelle politikker og daglige praksisser (Meyer & Rowan 1977); eller såkaldte buffere mellem interne praksisser og ekstern regulering (Pfeffer & Salancik 1978). Et centralt budskab i denne litteratur er, at organisationer måske nok implementerer reform-elementer på overfladen, men i mange tilfælde reelt ikke ændrer praksis i nævneværdigt omfang

(Scott 2008). Universiteter ses i den sammenhæng som en organisationstype med særlig høj dekoblings-kapacitet (Sauder & Espeland 2009: 65). De klassiske beskrivelser af universiteter som "løst koblede systemer" (Weick 1976), "organiserede anarkier" (Cohen, March and Olsen 1972), og institutioner med stærke professionelle normer (Mintzberg 1983) understreger dette perspektiv.

Flere nyere bidrag placerer sig imidlertid mellem disse yderpunkter og peger på at reformer måske nok sjældent implementeres præcist som forudset, men at reel dekobling alligevel er mindre udbredt end teorierne ovenfor forudsiger (Bromley and Powell 2012; Bromley, Hwang, & Powell, 2009; Coburn 2004). Argumentet er blandt andet, at selv symbolsk implementering igangsætter en kæde af interne reaktioner, der over tid ofte ender med at få reel organisatorisk betydning (Bromley and Powell 2012; Dahler-Larsen 2012). Flere af disse bidrag demonstrerer ligeledes, hvordan variationer i formen af kobling kan tilskrives lokale aktører, der på forskellig vis kan transformere eksternt pres til lokal forandring. Organisatorisk tilpasning kan således variere over tid og/eller mellem interne organisatoriske enheder. Dette er i de fleste tilfælde en kompleks, fortløbende proces, som udspiller sig internt på flere niveauer og blandt andet påvirkes af i hvilket omfang eksterne reformer opfattes som i konflikt med organisationens (eller sub-enhedens) identitet og kultur (Dobbin & Kelly 2007; Espeland 1998; Sauder & Espeland 2009).

3. Reformbølgen i dansk forskningspolitik

Dansk forskningspolitik blev i 2002 af Foss Hansen karakteriseret som 'langsom politik'. Denne karakteristik understregede, at der oftest var langt fra problemerkendelse og løsningsformulering til faktisk beslutningstagning, og at det komplekse forskningssystem gav rig mulighed for

afsporinger og afkoblinger undervejs (Hansen 2002; Mejlgaard & Aagaard 2009). I det seneste årti er der imidlertid på makro-niveauet gjort op med trægheden og gennemført en gennemgribende reformering af det samlede offentlige danske forskningssystem.

Blandt de første skridt står vedtagelsen af en ny universitetslov samt reformeringen af forskningsrådssystemet frem som to af de væsentligste. Sidstnævnte omfattede en opdeling af finansieringsfunktionen mellem henholdsvis Det Frie Forskningsråd og Det Strategiske Forskningsråd med det primære mål at etablere et enklere bevillingssystem med en højere grad af kvalitetssikring og konkurrenceudsættelse. I 2006 indvarslede Regeringens Globaliseringsstrategi yderligere markante ændringer, men herunder også betydeligt forøgede forskningsinvesteringer. I forlængelse heraf fulgte et nyt universitets-danmarkskort med færre universiteter og en næsten fuldstændig nedlæggelse af sektorforskningen. Endelig blev der også som udløber af Globaliseringsstrategien skruet kraftigt op for Ph.d.-uddannelsen, ligesom der blev udarbejdet en indikatorbaseret model for fordeling af basisbevillinger. Indholdet i disse reformer er velbeskrevet i andre kilder (se eksempelvis Aagaard 2011, Aagaard & Mejlgaard 2012, Degn & Sørensen 2015 samt Aagaard, Hansen og Rasmussen 2015b) og de generelle forandringer vil således ikke blive udfoldet yderligere her. Hovedtrækkene i de tre reformer, der analyseres i afsnit 4, vil dog kort blive opridset i det følgende.

Universitetsloven fra 2003 fremstår som en af de mest omdiskuterede forskningspolitiske reformer i nyere tid. Reformens sigte var primært at styrke universiteternes ledelse, uafhængighed, ansvarlighed, legitimitet og strategiske kapacitet. Mest markant gav loven universiteterne bestyrelser med eksternt flertal, ekstern bestyrelsesformand og ansatte ledere på alle niveauer. Hvor ledere på alle niveauer indtil 2003-reformen blev valgt blandt de ansatte på universitetet, blev der herefter indført en enstrengt struktur, hvor besty-

relsen ansætter rektor, rektor ansætter dekanerne og dekanerne ansætter institutlederne. Hermed kunne ledere også komme udefra og skulle ikke, som før, findes blandt de ansatte i den pågældende enhed.

Fusionsprocessen, der blev implementeret med effekt fra januar 2007, fremstår som endnu en markant forskningspolitisk reform. Processen tog sit afsæt i Regeringens Globaliseringsstrategi og resulterede efter en hastig beslutningsproces i en række afgørende ændringer af det offentlige danske forskningslandskab. Antallet af universiteter blev reduceret fra 12 til 8, mens langt størstedelen af de daværende 14 sektorforskningsinstitutioner blev indlejret på de tilbageblevne universiteter. På papiret var der tale om en frivillig proces for universiteterne, men som blandt andre Foss Hansen har beskrevet, var der i et vist omfang tale om "frihed under tvang" (Hansen 2012).

Endelig blev der med effekt fra 2010 indført en såkaldt Bibliometrisk Forskningsindikator (BFI) efter fire års konfliktfyldte forhandlinger. Kort fortalt indebærer modellen, at faggrupper niveauinddeler videnskabelige publiceringskanaler og at universiteterne efterfølgende tildeles basismidler på baggrund af hvor og hvor meget institutionernes ansatte publicerer. BFI'en indgår i en større præstationsbaseret model, hvor også studieaktivitet, ph.d.-produktion og hjemtag af eksterne midler belønnes. Omfordelingsgraden knyttet til BFI'en var fra starten meget begrænset, men har dog været støt stigende siden introduktionen. En fremskrivning fra ministeriet viser således, at ca. 6 % af de samlede basisforskningsmidler i 2018 vil blive fordelt med udgangspunkt i BFI-point. Frem til 2012 lå denne andel på under 2 %.

4. Ledelsesreformen, fusionerne og BFI

Det er fælles for de tre ovenstående reformer, at de har været stærkt omdiskuterede og alle er blevet beskrevet som

ganske markante forskningspolitiske brud. Det er imidlertid også karakteristisk, at den konkrete udformning af reformerne i praksis efterlod et betydeligt spillerum for den lokale implementering. Netop dette er også en hovedpointe i Grønnegaard Christensens bidrag til denne bog. Hvordan og i hvilken hastighed implementeringsprocesserne reelt er forløbet internt på universiteterne undersøges i dette afsnit. Implementering analyseres her ved hjælp af begreberne fra teorikapitlet, og gøres således særligt til et spørgsmål om hvilke typer af kobling, der kan observeres.

4.1 Ledelsesreformen

Et centralt mål med universitetsloven fra 2003 var, at der skulle skabe et mere responsivt ledelsessystem, der kunne træffe og implementere strategiske beslutninger fra toppen og ned igennem systemet. I dette afsnit vil vi dels se på i hvilken hastighed og i hvilken grad loven er blevet implementeret, og dels belyse hvilken betydning reformen har fået for lederes ageren og hvordan dette opleves af de ansatte forskere.

Som beskrevet ovenfor trådte universitetsloven formelt i kraft i 2003. Reelt har der imidlertid på alle danske universiteter været tale om en ganske lang indfasningsperiode. På de fleste institutioner indtog den første generation af ansatte rektorer således ledelseskontorerne omkring 2005/2006 og først herefter kunne ansættelsen af dekaner og institutledere igangsættes. I tillæg hertil var det i de fleste tilfælde karakteristisk, at den første generation af ansatte ledere blev fundet internt – ofte blandt ledere som tidligere havde været demokratisk valgte. Billedet er dog langt fra ensartet på tværs af de enkelte universiteter. På AU (2005), RUC (2006) og CBS (2008) rekrutterede man således forholdsvis tidligt rektorer udefra. I alle tre tilfælde kunne der på den ene side observeres betydelige konflikter som følge af strategien med at hente handlekraftige ledere uden for institutionerne, men

på den anden side var det også en strategi, der på godt og ondt viste at reformen havde reel betydning: Der blev rent faktisk truffet vanskelige beslutninger med væsentlige intra-organisatoriske konsekvenser, herunder ikke mindst drastiske reorganiseringer. På de resterende universiteter synes overgangen at have været noget mere glidende.

Ser man på situationen i dag, hvor der i de fleste tilfælde er tale om 2. eller 3. generationsledere efter reformen, er indtrykket, at ledelses-elementet nu er i vidt omfang synes at være implementeret i tråd med de oprindelige intentioner bag forandringen. Eksternt rekrutterede ledere er nu på tværs af institutionerne og på alle niveauer almindeligt forekommende, og uanset om der er tale om internt eller eksternt rekrutterede, er lederne i dag alle personer, der har ønsket at blive ledere. Hvor lederen inden reformen ofte så sig selv som *bestyrer* (DK15, DK18), er mønstret nu, at alle ledere har noget, de gerne vil opnå som ledere, og/eller at ledere *over* dem har ansat dem med et klart mandat (DK5, DK8, DK15). At lederne har fået langt mere indflydelse, både formelt og de facto, betyder dermed også, at det nye system er langt mere personfølsomt end det gamle, hvor forskellige 'checks and balances' mekanismer var mere fremtrædende (DK10, DK12, DK15).

Derudover er det et fællestræk på begge de undersøgte universiteter, at der på rektor/dekan-niveau er opstået en mere teambaseret kultur, hvor man eksempelvis tildeler enkelte dekaner særlige tværgående ansvarsområder (DK2, DK7, DK8 & DK20). Der er dermed opmærksomhed på, at der skal arbejdes for det samlede universitets bedste, fremfor ud fra snævre fakultetsinteresser (DK7, DK8, DK9). Opfattelsen på disse lederniveauer er, at universiteterne dermed har fået større muligheder for at handle strategisk (DK6). Her ses altså en ganske tydelig kobling mellem lovens intentioner og dens implementering. Dog synes denne struktur og mentalitetsændring ikke alle steder at være slået helt

igennem på institutlederniveauet, hvor det generelt stadig opfattes som vigtigere at varetage instituttets interesser samt have legitimitet blandt de ansatte.

Til trods for disse fællestræk fungerer ledelsen meget forskelligt på de to analyserede universiteter. På det ene, det yngre regionale universitet, er den nye ledelsesstruktur i stor grad blevet realiseret. Systemet opleves reelt som hierarkisk med stor de facto magt ved lederne og dermed meget tætte koblinger mellem niveauerne. På dette universitet har der eksempelvis været en større fyringsrunde på et institut med begrundelsen, at der skulle "ryddes op" (DK3, DK11, DK12, DK18). Det var dog reelt først omkring 2009, at den nye ledelsesstil for alvor blev oplevet. På dette universitet dominerer en særlig mentalitet om, at "trække i arbejdstøjet" og rette ind, når der kommer krav fra oven (DK2, DK12, DK18). Der lader således til allerede på forhånd at have været en kultur, der var befordrende for en mere direkte kobling mellem niveauerne i organisationen.

På det andet universitet i undersøgelsen, det ældre flagskibsuniversitet, spiller ledelsen en noget anden rolle. Der er her fortsat en kultur omkring medinddragelse og brede drøftelser (DK5, DK9). Først for ganske nyligt har man på de to institutter, der indgår i undersøgelsen, fået en leder, der faktisk påtager sig en mere proaktiv lederrolle (DK4, DK5). Til trods for at der for nyligt er ansat ledere, der tør "trække ledelseskortet" og har visioner for, hvad de vil, føler disse ledere sig dog stadig begrænset af de ansattes interesser (DK15). Dermed lader der til at være en kultur på det ældre flagskibsuniversitet, hvor enkeltforskere i højere grad kan agere uafhængigt af ledelsen (DK13, DK14, DK15). Hermed ses der på dette universitet en større grad af afkobling mellem niveauer.

Samlet set tegnes der dermed på tværs af institutioner et billede af en implementering og en kulturel forandringsproces, der nu har stået på i over 10 år og *fortsat* er i bevægelse.

Der er fællestræk mellem universiteterne i disse processer, men der er også markante forskelle.

Endelig gælder det også, at ledelsesreformens betydning på forskerniveauet på ingen måde kan karakteriseres entydigt. Det er meget forskelligt, hvordan ledelsesreformen opleves på de to universiteter og der er meget ambivalens forbundet med oplevelserne – både internt i enheder og for den enkelte forsker. Størsteparten af de interviewede forskere oplever en forandret ledelse, men det er meget forskelligt, i hvor høj grad de oplever, at dette har ændret deres hverdag.

Mange forskere oplever en reduceret medindflydelse på væsentlige beslutninger. Nogen oplever dette som meget problematisk (DK10, DK12), mens andre er af den opfattelse, at det er forherligende at kalde universitet fra før reformen for demokratisk. De mener i stedet, at ledelsesreformen har skabt større transparens omkring beslutninger, som tidligere havde en tendens til at blive truffet uformelt mellem de dominerende professorer (DK2, DK16, DK26). Denne opfattelse deles endda også somme tider af dem, der er mere kritiske overfor den manglende indflydelse (DK12), hvilket afspejler en ambivalens omkring reformens resultater for den enkelte forsker. Oplevelserne af manglende medindflydelse er dog tydeligst på det nyere, regionale universitet.

Generelt opleves det ligeledes, at der er i dag er større krav til universitetsansatte forskere end tidligere. På begge institutioner er man således mere presset på undervisningsforpligtelse end før, ligesom der er øgede krav om at publicere og hjemhente eksterne midler til forskning. Disse krav forstærkes af, at der i de naturvidenskabelige miljøer på begge universiteter er mindre laboratorieassistance end tidligere, hvilket yderligere forstærker afhængigheden af eksterne midler til at gennemføre eksperimenter mv. (DK11, DK14, DK17). Det, der til gengæld varierer mellem universiteterne, er, i hvor høj grad alle disse krav opleves som eksplicite krav fra ledelsen på universitet, eller som mere diffuse krav forbundet med

vilkår for meritering, mere generel konkurrence i forbindelse med publicering og finansiering, mv. Som vi vil komme ind på i de følgende afsnit interagerer såvel konsekvenserne af ledelsesreformen som disse mere diffuse krav med konsekvenserne af både fusionerne og implementeringen af BFI'en.

4.2 Fusionsprocessen

Som antydnet ovenfor kan fusionsprocessen, der blev gennemført med effekt fra 2007, ikke meningsfuldt analyseres helt afkoblet fra ledelsesreformen. På mange måder var fusionsprocessen tværtimod den første store test af bestyrelsernes og de på det tidspunkt næsten ny-ansatte rektors vilje til at leve op til det politiske systems ønsker til sektoren. Det er således ganske vanskeligt at forestille sig en reform med samme forløb og udfald under den gamle styrelseslov. Ledelsesreformen blev med andre ord et "*window of opportunity*" for gennemførelsen af fusionerne (Foss Hansen 2012; Aagaard et al. 2015b). Dette kom ikke mindst til udtryk i den formelle beslutningsproces, der var bemærkelsesværdig kort sammenlignet med tilsvarende processer i andre lande, og som herudover var præget af lukkethed, begrænset medinddragelse og et betydeligt fravær af forudgående analyser af fordele og ulemper ved forskellige valg. Samtidig med at der var et væsentligt politisk pres for at fusionere, var der imidlertid også et betydeligt rum til at præge udfaldet for de enkelte institutioners ledelser. Netop dette rum var med til at skabe en dynamik, hvor nogle ledelses-aktører følte sig nødsaget til at agere proaktivt for ikke at stå marginaliserede tilbage i et landskab, hvor konkurrerende institutioner havde konsolideret sig. For andre ledere og bestyrelser faldt kalkulen imidlertid helt modsat ud, således at alle sejl blev sat til for at undgå at blive indlemmet i processen. Tilsvarende pointer fremhæves også i Grønnegaard Christensens bidrag til denne bog.

Hvor selve beslutningsprocessen var præget af stor hast, viste implementeringsprocessen sig til gengæld at blive gan-

ske langstrakt på mange universiteter. En væsentlig årsag til dette var, at det havde været en forudsætning for langt de fleste af de institutioner, der lod sig indfusionere på større universiteter, at de kunne få lov til at beholde en betydelig grad af autonomi og selvstændighed. Derfor var fusionernes konsekvenser i de første år hovedsageligt mærkbare for ledelse og administration, mens det forskningsudførende niveau kun i begrænset omfang blev berørt. På flere universiteter stod det imidlertid hurtigt klart, at der på et tidspunkt ville komme en fase 2 i implementeringsprocesserne, hvor der skulle sikres en reel integration af de nye enheder. I det følgende vil implementeringsprocesserne på Aarhus Universitet blive brugt som eksempel på disse forløb. Aarhus Universitet er i denne sammenhæng interessant, fordi det var det universitet, der gik mest proaktivt ind i forløbet, men samtidig også efterfølgende oplevede den mest komplicerede og konfliktfyldte implementeringsproces.

På Aarhus universitet stillede en nyligt ansat, udefrakommende rektor sig i spidsen for en proaktiv strategi, der skulle styrke universitetet ved at bejle til et bredt spektrum af både universiteter og sektorforskningsinstitutioner. Denne strategi, der primært blev vedtaget og gennemført på top-down manér, viste sig i første omgang frugtbar ud fra et snævert vækst perspektiv. Ikke mindre end fire institutioner lod sig indfusionere (to universiteter og to sektorforskningsinstitutioner). Men for at opnå dette resultat måtte Aarhus Universitets ledelse til gengæld acceptere, at de indfusede enheder skulle bevare en høj grad af fortsat selvstændighed, og heri lå kimen til en række efterfølgende vanskeligheder (Aagaard et al. 2015a, c). Det viste sig hurtigt, at den udstrakte autonomi til alle enheder havde klare ulemper set fra et centralt ledelsesperspektiv. I første omgang blev der primært peget på, at fusionerne havde forstærket silo-tendenserne på universitetet, og at der derfor var behov for en langt højere grad af både ledelsesmæssig og administrativ integration. I

løbet af 2009 blev det dog klart, at integrationsbestræbelserne ikke kun ville få administrative og ledelsesmæssige konsekvenser, men at der også skulle fokuseres på faglige synergier. I forhold til de indfusionerede institutioner følte man sig derfor nødsaget til at bryde de løfter om selvstændighed, man havde måttet give. Anført at topledelsen blev det således i 2010 besluttet at lave fire store fakulteter (mod ni oprindelige fakulteter) samt reducere antallet af institutter fra 55 til 26 institutter i en mere handlekraftig, hierarkisk og centraliseret struktur (Aagaard et al. 2015a; 2015b). Ikke overraskende førte dette til stærk intern modstand og væsentlige konflikter i forsøget på at bringe enheder med meget forskellige kulturer og identitet sammen. I skrivende stund (primo 2017) kan disse processer stadig ikke karakteriseres som fuldt afsluttede, men fronterne er dog blødt væsentligt op som følge af et rektor-skifte i August 2013. Denne rektor er rekrutteret internt og repræsenterer i mange henseender et skridt væk fra den meget centraliserede stil, der prægede universitetet fra 2006 og frem. Trods en mere dialog-baseret tilgang og en større accept af lokal forskellighed har den nye leder dog stadig fastholdt hovedparten af de forandringer, der blev gennemført under den tidligere rektors ledelse.

Selvom Aarhus Universitet i denne proces med rette kan karakteriseres som en ekstrem case, peger forløbet alligevel på nogle forhold, som ligeledes har kunnet observeres på de øvrige universiteter, der blev stærkt berørt af fusionerne (i særlig grad Københavns Universitet og DTU). Processerne har alle steder været meget langstrakte og i de fleste tilfælde også konfliktfyldte. De har i høj grad været personafhængige og de har først og fremmest illustreret vanskelighederne ved at bringe enheder med meget forskellige kulturer og identiteter sammen. Generelt har processerne dog ikke været genstand for voldsom meget debat og konflikt, så længe de hovedsageligt handlede om overordnet organisering og administration, men i det øjeblik processerne også begyndte at

røre ved organiseringen på institutniveauet, opstod der alle steder konflikter og forsøg på afkobling. Også her kan der således tales om en implementeringsperiode på mere end 10 år, som fortsat er i bevægelse.

4.3 Den Bibliometriske Forskningsindikator (BFI)

Endelig kan også introduktionen af BFI'en ses som et forløb præget af betydelig lokal frihed til at vælge, hvordan og i hvilket omfang implementeringen skulle gennemføres. Også i forhold til denne reform kan der observeres betydelige lokale forskelle – ikke blot mellem de enkelte universiteter, men i mange tilfælde også mellem forskellige enheder internt på institutionerne. Særligt den begrænsede omfordelingseffekt og det forhold, at modellen formelt kun er udarbejdet til fordeling af midler *mellem* universiteterne, betød at presset for en meget direkte kobling mellem den nationale model og eventuelle lokale modeller var relativt svagt.

I dette afsnit fremhæves det, hvordan indførelsen af BFI'en har påvirket de samme to universiteter, som blev analyseret i forbindelse med ledelsesreformens implementering. De to grundlæggende spørgsmål er, hvordan implementeringen af BFI'en er blevet håndteret af ledere internt på forskellige niveauer på universiteterne og hvordan den har påvirket den enkelte forsker.

Hvad angår det første spørgsmål, så affødte indførslen af BFI'en to meget forskellige reaktioner fra lederne på de to undersøgte universiteter.¹⁰ På det ældre flagskibsuniversitet har BFI'en ikke haft nogen betydning som styringsredskab

10 I afsnittet om BFI'en sammenlignes af pladsmæssige årsager kun de to samfundsvidenskabelige fakulteter samt universitetsniveauerne. Generelt modtager BFI'en meget mindre opmærksomhed på de to naturvidenskabelige fakulteter da publikationsaktiviteten i forvejen har haft et mere anerkendt mål i impact factor tidsskrifter. Dog lader BFI'en til at have haft en smule betydning på det regionale, nyere universitet, hvor den har været brugt i budgetmodellen. Men den har langt fra den samme afgørende betydning som på det samfundsvidenskabelige fakultet.

for topledelsen (DK6). BFI'en er dog uafhængigt af topledelsen blevet brugt på det samfundsvidenskabelige fakultet i en justeret udgave, hvor et tredje "elite" niveau supplerede de to i BFI'en. I den form blev den brugt som et delelement i en model for intern allokering af midler. Denne brug ophørte dog efter nogle år. Som en leder på fakultetsniveau forklarer, er publicering så meget på dagsordenen, at det ikke er nødvendigt med særlige incitamenter (DK8). Den brug, der trods alt har været af BFI'en på fakultetet, blev dog i høj grad afkoblet på institutniveau, hvor man ikke opfordrede ansatte til at orientere sig særligt efter denne model (DK15, DK4).

På det nyere, regionale universitet er BFI'en blevet mødt med en mærkbart anderledes reaktion. Da den blev introduceret, blev hele universitetets budgetmodel for allokering af basisforskningsmidler ned til fakulteterne revideret. Herefter kom modellen til fuldstændigt at afspejle den nationale model (DK19/mail af 20-02.17). Der var endda tale om en forstærkning af den nationale model, da den interne model fordelte *alle* basisforskningsmidler og ikke var hovedområde-neutral (dvs. at der opstod konkurrence mellem hovedområder med forskellige publiceringsmønstre). Der blev ikke mindst reageret hurtigt fra universitetsledelsens side, fordi man havde en forestilling om, at omfordelingsgraden ville ændre sig over tid (DK19). Denne implementering fik stor betydning for hele organisationen (DK2, DK7, DK19), hvor ledere fik et effektivt ledelsesinstrument (DK19). På fakultetet oplevedes det som et meget disciplinerende system (DK2) og det betød, at man også i sin egen model for allokering af midler ned til institutterne brugte modellen. En meget direkte kobling mellem niveauerne kan altså observeres. Modellen blev dog ikke indført med det samme, men først efter et lederskifte (DK2). Også dette understreger den tidligere pointe om en øget personafhængighed efter ledelsesreformen. Den skiftende karakter af BFI'ens implementering afspejles endelig af, at universitetets budgetmodel nu er

sat i bero, og man overvejer mere nuancerede modeller for måling af publikationsaktiviteter, som lægger mere vægt på kvalitet end kvantitet (DK7, DK20).

De meget forskellige modtagelser og den varierede brug af BFI på de to universiteter har ligeledes affødt meget forskellige reaktioner fra de ansatte. På det ældre flagskibsuniversitet har der været diskussioner af BFI, men på et mere teknisk niveau (DK15) (hvilke tidsskrifter burde være i de to kategorier), men der opleves ikke nævneværdigt pres for at publicere med tanke på BFI-klassifikationen. Det betyder naturligvis ikke, at der ikke opleves et pres i forhold til at publicere, men dette ses mere i henhold til anerkendelse, meritering og hjemtag af eksterne midler. På det nyere, regionale universitet har BFI'en haft stor betydning for den enkelte forsker. Der har ikke været individuelle økonomiske incitamenter til at publicere efter modellen. Men det, at instituttets budget var så afhængigt af BFI point, kombineret med et krav om, at alle individuelt i løbet af to år skal producere BFI-point (ikke krav om hvor mange), var disciplinerende i sig selv. Derfor findes 0-forskeren ikke længere (DK7, DK12). Flere respondenter taler i den forbindelse om, hvordan BFI målingerne har skabt usikkerhed og pres. På den anden side fremhæver flere det rimelige i at stille disse krav (DK2, DK12, DK16). Således har der været en meget direkte kobling mellem alle niveauer på det nyere, regionale universitet.

5. Diskussion og konklusion

Når der ses samlet på de tre reformforløb tegner der sig et billede af nogle særdeles komplekse implementeringsprocesser præget af en høj grad af lokal variation – såvel mellem universiteterne som internt på disse. Processerne fremstår ydermere i mange tilfælde stærkt personafhængige og kan kun i undtagelsestilfælde karakteriseres som jævnt

fremadskridende i én forudbestemt retning. Både pointerne om variation og det personafhængige fremhæves ligeledes i Grønnegaard Christensens bidrag. Overordnet betragtet bekræfter dette billede ligeledes teori-afsnittets hovedpointer om organisatorisk tilpasning som en kompliceret og langstrakt proces, der udspiller sig internt på flere niveauer og påvirkes stærkt af faktorer som identitet og kultur. Kun i få tilfælde kan der således tales om en helt direkte kobling eller fuldstændig afkobling. De forskellige former for kobling interagerer, løber nogle gange direkte og andre gange af omveje, går nogle gange helt ned på det forskningsudførende niveau, men stopper andre gange ved ledelseslagene højere oppe. Disse mønstre synes i høj grad at være personafhængige, resultater af interne forhandlinger og varierende over tid. Person-karakteristika synes således at være en mindst lige så væsentlig faktor som institutions-karakteristika, når vi skal forsøge at forklare, hvorfor reformer kobles så forskelligt på tværs af institutioner og enheder.

Som indikeret ovenfor, er der imidlertid ikke tale helt tilfældige forskelle: Hvordan aktører reagerer på reformer er kultur- og identitetsafhængigt, hvilket illustreres af de forskellige kulturer på de to universiteter, der undersøges i afsnittene om BFI'en og ledelsesreformen. Derudover kan man observere for alle de tre reformer, at det særligt er ved institutniveauet, at koblingsprocesserne ændrer karakter. Det er dog ikke så overraskende, da det er her, formelle ændringer for alvor møder det forskningsudførende lag.

En anden hovedpointe fra analysen knytter sig til processernes varighed. For de to af reformerne, universitetsloven og fusionsprocesserne, var der tale om ganske hurtige beslutningsprocesser og meget langvarige implementeringsprocesser – i begge tilfælde op imod 10 år og i begge tilfælde med ujævne forløb, der endnu ikke kan karakteriseres som afsluttede. For den sidste, BFI'en, derimod var beslutningsprocessen særdeles lang, mens implementeringen ret hur-

tigt blev iværksat mange steder. Men samtidig har processen også her været præget af stor lokal variation, og heller ikke den kan i dag betegnes som afsluttet. Tværtimod gælder det i endnu højere grad her, at implementeringen er under konstant genforhandling. For alle reformerne gælder det også, at der i implementeringen kan observeres pendul-lignende udviklingstræk, men at der ikke desto mindre synes at være en samlet overordnet retning, når forløbene analyseres over tid. Det ses tydeligst i forhold til ledelsesreformen, hvor den formelle magt trods lokale variationer i stigende grad omsættes til de facto magt og strategisk handlekraft.

Som fremhævet i kapitlets indledning er det ligeledes nødvendigt at se på reformerne i sammenhæng for at kunne forstå dynamikkerne i styringen af universiteterne, som de udfolder sig over tid. Betydningen af BFI'en må nødvendigvis ses i lyset af ledelsesreformen. På den ene side var det ledelsesreformen, der gav BFI'en så stor betydning på det ene universitet: Lederne havde magten og viljen til at bruge den internt. På den anden side forstærkede BFI'en effekterne af ledelsesreformen: Lederne fik nu et stærkt ledelsesværktøj, som nogle valgte at bruge aktivt og andre ignorerede. Noget tilsvarende gælder for fusionerne. En væsentlig faktor i forhold til udviklingen på Aarhus Universitet var ansættelsen af en ny, handlekraftig udefrakommende rektor. Omvendt kan også ledelsesreformens implementering ses som afhængig af fusionerne: Særligt på Aarhus Universitet har erfaringerne med fusionsprocesserne formentlig været medvirkende til, at man nu har valgt en intern og mere moderat rektor, der ikke i samme grad inkarnerer intentionerne med ledelsesreformen. Således interagerer reformerne på uforudsigelige måder, hvor de somme tider forstærker hinanden og andre gange svækker hinanden. Den mest almindelige interaktionseffekt synes dog at være den forstærkende.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt blot at se på relationerne mellem de tre udvalgte reformer, hvis man vil forstå

udviklingen i styringen af universiteterne generelt. Det står klart, at den bevillingsmæssige tilbagegang i de senere år og de deraf følgende besparelser har skærpet såvel konkurrencen om både stillinger og bevillinger internt på institutionerne som konkurrencen mellem de enkelte universiteter. Det forstærker de performance-krav, der i samme periode er steget på grund af såvel ledelsesreform som introduktionen af BFI'en. Den stigende andel af konkurrenceudsatte midler i kølvandet på globaliseringsstrategien betyder, at forskere i stadig højere grad bliver afhængige af eksterne bevillinger. Det betyder også et pres på lederne for at skaffe flere eksterne midler, som i stigende grad findes fra private donorer, der, i modsætning til de offentlige råd og fonde, har øget udbetalingerne markant i de seneste år. Endelig er også fremdriftsreformen og dimensioneringen af de videregående uddannelser meget direkte indgreb, der ifølge lederne på universiteterne gør det vanskeligt at styre efter egen strategi (DK2, DK4). Generelt betyder de mange ændringer og indgreb således, at flere ledere oplever en *svækket* autonomi (DK19, DK2) og derfor efterspørger færre redskaber (DK20) og mere langsigtethed (DK6) i styringen. Det peger på et paradoks: Formålet med ledelsesreformen var i lighed med en generel Europæisk tendens (Enders et al. 2013) at give universiteterne *større* autonomi. Den øgede formelle autonomi begrænses imidlertid så stærkt af både indirekte styrings- og kontrolmekanismer som af direkte indgreb, at det samlede styringskompleks af ledere opfattes som mere snærende end tidligere.

6. Litteratur

Aagaard, K. (2011), Kampen om basismidlerne. Ph.d.-afhandling. The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, The Department of Political Science, Business and Social Sciences, University of Aarhus

- Aagaard, K., Foss Hansen, H, and Rasmussen, J. G. (2015a). Mergers between governmental research institutes and Universities in the Danish HE sector. *European Journal of Higher Education*, <http://dx.doi.org/10.1080/21568235.2015.1099459>
- Aagaard, K., Foss Hansen, H, and Rasmussen, J.G. (2015b) "Mergers in Danish Higher education: An overview over the changing landscape" Chapter 5 in "Mergers in Higher Education: The Experience from Northern Europe" Editors: Pinheiro, Rómulo, Geschwind, Lars, Aarrevaara, Timo. Springer
- Aagaard, K., Foss Hansen, H, and Rasmussen, J.G. (2015c). "Post-merger Experiences at Danish Higher Education Institutions" Chapter 13 in "Mergers in Higher Education: The Experience from Northern Europe" Editors: Pinheiro, Rómulo, Geschwind, Lars, Aarrevaara, Timo. Springer
- Aagaard, K. 2015. How incentives trickle down: Local use of a national bibliometric indicator system. Submitted to Science and Public Policy in July 2014.
- Aagaard, K. & Mejlgaard, N. (eds.) 2012. Dansk Forskningspolitik efter Årtusindskiftet. Aarhus University Press, Aarhus. 356 p.
- Aagaard, K. & Schneider, J.(2012). 'Stor ståhej for ingenting': Den danske bibliometriske indikator. I Aagaard, K. & Mejlgaard, N. (eds.) 2012. Dansk Forskningspolitik efter Årtusindskiftet. Aarhus University Press, Aarhus. 356 p.
- Hansen, Hanne Foss (2002), "Hvilken slags politik er forskningspolitik?", *Økonomi & politik*, 75(3): 41-56.
- Bromley, P. & W.W. Powell (2012): From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World, *The Academy of Management Annals*, DOI:10.1080/19416520.2012.684462
- Bromley, P., Hwang, H., & Powell, W.W. (2009). Common tendencies and divergent responses: Critical junctures in the institutionalization of strategic planning in nonpro-

- fits. Paper presented at the 2009 meetings of the American Sociological Association, San Francisco, CA.
- Clark, B.R. (1983) *The higher education system: Academic organization in crossnational perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Coburn, C. (2004) Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of Education*, 77, 211-244.
- Cohen, M.D., & March, J.G. (1974) *Leadership and ambiguity*. New York: McGraw Hill.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Dahler-Larsen, P. (2013) Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting Beyond Unintended Consequences. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2013.770058
- Degn, L. & Sørensen, M.P. (2015). "From collegial governance to conduct of conduct: Danish universities set free in the service of the state", *Higher Education* (2015) 69:931-946.
- DiMaggio, P., & Powell, W.W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dobbin, F., & Kelly, E. (2007) How to stop harassment: The professional construction of legal compliance in organizations. *American Journal of Sociology*, 112, 1203-1243.
- Enders, J.; Boer, H.; Weyer, E. (2013). "Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited", *Higher Education*, 2013, Vol.65(1), pp.5-23
- Espeland, W.N. (1998) *The struggle for water*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Espeland, W.N., & Sauder, M. (2007) Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1), 1-40.

- Hansen, H. F. (2010). University reforms in Denmark and the challenges for political science. *European Political Science*, (10), 235-247 (12 sider)
- Hansen, H. F. (2012). "Fusionsprocesserne. Frivillighed under tvang." i Aagaard, K. & Mejlgaard, N. (ed.), *Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet*, Aarhus Universitetsforlag, s. 195-227
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1976) Ambiguity and choice in organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meyer, J.W., & Rowan, B. (1977) Institutionalized organization: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), 340–363.
- Mintzberg H. (1983) Structure in fives – designing effective organisations. New Jersey: Prentice-Hall
- Pfeffer, J., & Salancik, G.R. (1978) The external control of organizations. New York: Harper & Row.
- Sauder, M., & Espeland, W. (2009) The discipline of rankings: Tight coupling and organizational change. *American Sociological Review*, 74, 63-82.
- Seawright, J. & Gerring, J. (2008). "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options", *Political Research Quarterly*, 2008; 61; 294-308
- Scott, W.R. (2008) Institutions and organizations: Ideas and interests (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Weber, M. ([1921] 1968), G. Roth & C. Wittech (Eds.), *Economy and society*. New York: Bedminster.
- Weick, K.E. (1976) Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*,